

Congresso Nacional  
Novembro/2012

## *Nota Técnica Conjunta Nº 09, de 2012*

*CONTESTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: ORIGEM, LIMITES E APLICAÇÕES*



Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e  
Controle – Senado Federal

Endereços na *internet*:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012>

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

## Sumário

<b>FINALIDADE</b> .....	2
<b>ANÁLISE</b> .....	2
<b>1. PRINCÍPIOS E DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	2
<b>2. FUNDAMENTO REGIMENTAL E EVOLUÇÃO</b> .....	4
<b>3. ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS PELO CAE</b> .....	7
<b>CONCLUSÕES</b> .....	10

### FINALIDADE

Atender solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, representada por seu Presidente, Deputado Paulo Pimenta, apresentada na Solicitação de Trabalho nº 382/2012, sobre a aplicação do instituto da **contestação orçamentária**, recurso regimental previsto no Cap. XV – Do cumprimento das normas orçamentárias, da Resolução nº 1/2006-CN, parte do Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1/1970-CN.

### ANÁLISE

#### 1. Princípios e disposições regimentais no Processo Legislativo

A contestação orçamentária é espécie particular de questão de ordem legislativa “latu sensu”, instituto próprio do processo legislativo igualmente aplicável ao processo legislativo orçamentário.

Por processo legislativo entende-se a sucessão de atos, fatos e decisões que vão da apresentação de proposição legislativa por agente constitucionalmente capaz, até a sanção ou promulgação da norma legal.



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

A questão de ordem busca prevenir a transgressão aos princípios e disposições regimentais do processo decisório gerador da legislação. Os princípios procuram garantir o conteúdo mínimo e a legitimidade do devido processo legislativo na criação de normas legais. As disposições regimentais disciplinam os procedimentos a serem adotados nesse processo, influenciando na própria legitimidade da norma legal, dele produto, que se vincula à regularidade de seu processo de criação.

Dentre os princípios aplicáveis ao processo legislativo <sup>1</sup>, expressos no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, destacam-se a:

1. participação plena e igualitária dos membros em todas as atividades legislativas;
2. existência e força vinculativa da norma regimental previamente aprovada e prevalecente sobre acordo de lideranças ou decisão de Plenário;
3. ampla publicidade e decisões colegiadas com preservação dos direitos regimentais das minorias;
4. definição normativa e jurisprudência de questões de ordem já decididas;
5. possibilidade de destaques e votação em separado, garantindo-se grau recursal às deliberações; e
6. nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental.

No processo legislativo, a questão de ordem é instrumento regimental bastante utilizado nas comissões (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, art. 57, XXI <sup>2</sup> e art. 403 do RISF <sup>3</sup>) ou em Plenário (RICD, art. 95 <sup>4</sup>) em caso de

---

<sup>1</sup> COELHO, Fábio Alex. Processo Legislativo. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2009, p. 243.

<sup>2</sup> Art. 57 XXI - qualquer membro da Comissão pode levantar questão de ordem sobre ação ou omissão do órgão técnico que integra, mas somente depois de resolvida conclusivamente pelo seu Presidente poderá a questão ser levada, em grau de recurso, por escrito, ao Presidente da Câmara, sem prejuízo do andamento da matéria em trâmite.

<sup>3</sup> Art. 403. Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco (5) minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

dúvida ou questionamento dos trabalhos quanto ao cumprimento da Constituição Federal, dos Regimentos Internos ou de outra norma jurídica. Cabe ao parlamentar indicar o dispositivo constitucional ou regimental conflitado <sup>5</sup>.

## 2. Contestação: fundamento regimental e evolução

O instrumento regimental da contestação orçamentária foi introduzido pelo art. 148 da Resolução n° 1/2006-CN, que prevê:

### *CAPÍTULO XV - DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS*

*Art. 148. O membro da CMO poderá apresentar ao Presidente, com o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO, contestação relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou à dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões.*

*§ 1º A contestação deverá ser apresentada por escrito, até o final da discussão, e será apreciada preliminarmente à votação da matéria à qual se refere.*

*§ 2º A contestação versará exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras.*

*§ 3º Na hipótese de a contestação implicar redução de estimativa de receita ou aumento de despesa, deverão ser indicadas as medidas de compensação necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.*

---

Parágrafo único. Para contraditar questão de ordem, é permitido o uso da palavra a um só (1) Senador, por prazo não excedente ao fixado neste artigo (5 minutos).

Art. 404. A questão de ordem deve ser objetiva, indicar o dispositivo regimental em que se baseia, referir-se a caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião, não podendo versar tese de natureza doutrinária ou especulativa.

Art. 405. A questão de ordem será decidida pelo Presidente, com recurso para o Plenário, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito se formulado ou apoiado por líder.

<sup>4</sup> Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

<sup>5</sup> No processo legislativo, o presidente, antes de decidir, possibilita a contra argumentação de outro membro. Da decisão da Presidência cabe recurso ao Plenário (da Câmara dos Deputados), ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em regra, o recurso não tem efeito suspensivo. Excepcionalmente, o autor da questão de ordem com o apoio de um terço dos presentes, pode requerer efeito suspensivo do recurso.



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

§ 4º O Presidente indeferirá liminarmente a contestação que não atender ao disposto neste artigo ou que tenha por objeto matéria já apreciada pela CMO.

A inserção da Contestação Orçamentária em Capítulo específico intitulado – Do cumprimento das normas orçamentárias – evidencia desde logo sua finalidade precípua voltada ao controle e depuração de disposições que contrariam a norma regimental.

O processo legislativo orçamentário, por suas peculiaridades no âmbito legislativo, a exemplo de ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, abrange atos legislativos com expressa previsão constitucional, prazos rígidos e exíguos, foro concentrado e limites deliberativos específicos. Por isso, mostra-se singular quanto às necessidades de observância de suas disposições, desde o foro constitucional até o regimental.

A contestação orçamentária foi inspirada no “*point of order*” específico para matéria orçamentária utilizado nas Casas Legislativas norte-americanas especialmente para prevenir desequilíbrios orçamentários, fazendo-se presente tanto na Câmara de Representantes como no Senado. A questão é feita quando uma norma está sendo violada. Se o presidente admite a questão de ordem, o procedimento é corrigido. O “*budget act point of order*” visa assegurar o cumprimento das regras processuais orçamentárias, servindo para combater, de forma imediata, a alegada infração à norma, óbice que, no caso do Senado, somente pode ser superado se contraditado por 2/3 ou 3/5 de seus membros, conforme o dispositivo impugnado.

Ainda que se apresente como espécie de questão de ordem legislativa, a contestação orçamentária na Resolução nº 1/2006-CN foi concebida com feições próprias e distintas para aplicação exclusiva no processo orçamentário, ainda que ambas sejam levadas ao Presidente.

Além de exigir apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO, na contestação orçamentária a decisão do Presidente limita-se às



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

situações de indeferimento liminar, por não atender o disposto na norma ou por ter objeto matéria já apreciada na Comissão, sem prejuízo do recurso ao seu Plenário. É o que diz o art. 15 da Resolução nº 1/2006-CN:

*Art. 15. Ao Presidente compete:*

*(...)*

*VII - resolver as questões de ordem ou reclamações suscitadas;*

*VIII - decidir, preliminarmente, sobre contestação orçamentária, nos termos do art. 148, § 4º;*

*Parágrafo único. Das decisões do Presidente caberá recurso ao Plenário da CMO.*

A contestação orçamentária, de acordo com o caput do art. 148, suscita dúvida ou questionamento acerca da estimativa de receita, da fixação da despesa, admissibilidade de emenda ou dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões. O universo, portanto, apresenta-se como *numerus clausus*, limitado àquelas matérias expressamente indicadas e de competência exclusiva da CMO, diferindo das questões de ordem, que versam sobre matérias estritamente regimentais.

Conforme o § 2º do mesmo artigo, deverá versar exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras.

A necessidade de apresentar medidas saneadoras, particularidade inexistente na questão de ordem, está relacionada aos casos de que trata o § 3º do art. 148, ou seja, quando a aprovação da contestação implicar redução de estimativa de receita ou aumento de despesa.

Nessa hipótese, o autor da contestação deverá indicar, sob pena de indeferimento liminar, as medidas de compensação necessárias para restabelecer o



## **CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

equilíbrio orçamentário. O dispositivo visa impedir que uma nulidade venha a ser saneada às custas da criação de outra.

Exemplo de uso potencial da contestação, no caso de fixação da despesa, tem-se quando o projeto de lei ou substitutivo viesse a fixar despesas em ações e serviços públicos de saúde (ou na educação) em montantes inferiores ao piso constitucional. Noutro exemplo, a contestação poderia suprimir determinada despesa do projeto de lei ou emenda considerada no piso da saúde, quando tal enquadramento não estiver previsto na lei complementar (Lei Complementar nº 141/2012). Também caberia contestação contra a aprovação de emenda à despesa sem a correspondente fonte de financiamento, contrariando normas de equilíbrio orçamentário e fiscal fixadas desde o art. 166, § 3º, II, da Constituição.

Em qualquer caso, é necessário que a contestação seja acompanhada das medidas de compensação para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

### **3. Admissibilidade de emendas pelo CAE**

Como já visto, a contestação orçamentária aplica-se a várias situações relativas a proposições do ciclo orçamentário, projeto de lei ou emendas.

No caso das emendas ao PLPPA, PLDO e PLOA, a análise da admissibilidade foi atribuída ao Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE, constituído com fundamento no art. 18, IV, da Resolução nº 1/2006-CN <sup>6</sup>. O CAE tem por atribuição efetuar o exame de admissibilidade das emendas parlamentares apresentadas, inclusive as de Relator, em termos de sua compatibilidade com as normas constitucionais, legais e regimentais.

---

<sup>6</sup> Art. 18. Serão constituídos os seguintes comitês permanentes: (...)

IV - Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Os relatórios de admissibilidade do CAE devem ser apreciados e votados pela CMO antes da apreciação do mérito das respectivas matérias, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO, nos termos do art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN<sup>7</sup>.

Os relatórios de admissibilidade do CAE devem ser apreciados e votados pela CMO, ressalvadas as contestações porventura apresentadas até o encerramento da discussão, nos termos do art. 148, § 1º, da Resolução nº 1/2006-CN.

As contestações apresentadas oportunamente devem ser votadas separadamente, garantindo-se o princípio da garantia do grau recursal ao próprio Plenário.

No caso da dispensa de apreciação do relatório do CAE pelo Plenário da CMO, nos termos do art. 25, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN, o parecer da admissibilidade sob apreciação da CMO será aquele contido nos relatórios apresentados, não cabendo mais ao CAE se pronunciar.

A apresentação de contestação deve ser feita até o final da discussão de cada relatório setorial.

Votado o respectivo relatório setorial, não mais cabe contestação sobre a emenda apreciada e votada no âmbito da respectiva área temática, uma vez que a matéria já se encontra definitivamente apreciada do ponto de vista de sua admissibilidade.

Cabe contestação na fase da relatoria geral exclusivamente sobre as emendas de relator-geral, cuja admissibilidade ainda não foi apreciada pela CMO. Assim, tais contestações devem ser apresentadas até o encerramento da discussão do Relatório

---

<sup>7</sup> Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.





**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

geral do CAE sobre tais emendas ou, na dispensa pelo Plenário, até o final da discussão do Relatório Final.

Observou-se, no passado, a utilização indevida do instrumento da contestação orçamentária para admitir emendas já consideradas inadmitidas pela CMO, ou seja, depois de votado o relatório do CAE ou, na sua dispensa, dos Relatórios Setoriais.

Nesse ponto, devemos fazer uma importante distinção. O instituto da contestação tem caráter procedimental voltado ao expurgo de nulidades existentes, impedindo o andamento de projeto de lei ou emendas cuja matéria conflite com o conjunto de normas constitucionais, legais ou regimentais. Açambarca, portanto, especialmente as hipóteses em que se discute se a presença da emenda gera nulidade potencial na programação orçamentária.

Já o instituto do destaque destina-se à alteração dos pareceres às proposições apreciadas pelas relatorias relacionadas ao mérito, como constante dos arts. 79 a 81 e 138 e 139 da Resolução nº 1/2006-CN.

Assim, a contestação orçamentária tem por objeto a admissibilidade ou não da proposição e somente pode pretender alterar parecer de admissibilidade até sua apreciação pelo Plenário da CMO, jamais podendo ser utilizada com o efeito contrário, ou seja, reincluir emenda já inadmitida, depois de votado o relatório do CAE na CMO<sup>8</sup>.

Portanto, contestação apresentada após votação do respectivo Relatório do CAE, setorial ou geral, incide em preclusão, cabendo ao Presidente da CMO indeferir-lhe liminarmente, como previsto no § 4º do art. 148. Ou seja, a oportunidade do interessado revelar seu inconformismo com a (in)admissibilidade da emenda se esgotou.

---

<sup>8</sup> Salvo nos casos especiais em que for provado que a ausência da emenda infringe dispositivo constitucional, legal ou regimental, a teor do § 2º do art. 148. Esse seria o caso hipotético, por exemplo, de emenda que viesse a fixar a destinação mínima de recursos de irrigação para o Centro-Oeste e que tenha sido inadmitida.



## **CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Distingue-se a contestação do simples destaque, cuja utilização está relacionada à apreciação do mérito da proposição. A contestação, quando aplicável exige a justificada fundamentação e a observância da abrangência temática nos termos do art. 148, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN, como vimos:

*Art. 148 (...) § 2º A contestação versará exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras.*

A contestação, espécie particular de questão de ordem voltada ao processo decisório orçamentário, foi concebida como um instrumento de higienização e harmonização dos projetos de lei do ciclo orçamentário, garantindo-se compatibilidade e lógica da matéria em exame com o sistema de normas constitucionais, legais e regimentais existentes.

Não cabe sua utilização em sentido reverso, admitir emenda já escoimada pelo CAE, o que, além de incompatível com a finalidade do instituto, cria nova etapa decisória na CMO não prevista na Resolução nº 1/2006-CN.

## **CONCLUSÕES**

Do exposto identifica-se relevante função disciplinadora do processo legislativo orçamentário desempenhado pelo instituto da contestação orçamentária, espécie peculiar do gênero questão de ordem existente no processo legislativo ordinário.

Instrumento de controle da observância pelo processo legislativo orçamentário das disposições e princípios a ele relativos presentes no foro constitucional, legal e regimental, a contestação orçamentária criada pela Resolução nº 1/2006-CN destina-se à verificação do regular uso dos parâmetros de admissibilidade quanto à estimativa da receita, fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou a



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões.

Nos termos da Resolução nº 1/2006-CN, arts. 79 a 81 e 138 e 139, ao Relatório do CAE, que trata exclusivamente da admissibilidade de emendas, cabe apenas contestação orçamentária, e não destaque, que se destina às questões de mérito das proposições.

A contestação orçamentária perfaz todo o processo orçamentário desde a apresentação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo até a apreciação das emendas de relator no Relatório Final no âmbito da CMO, com singularidades para a apreciação do Relatório do CAE pela CMO. Nesse sentido, o deferimento de contestação orçamentária ao Relatório do CAE pela admissão ou inadmissão de emenda somente poderá ocorrer até a apreciação desse pelo Plenário da CMO, precluído seu acolhimento a posteriori.

Brasília, 29 de novembro de 2012.

De acordo:

**RICARDO ALBERTO VOLPE**<sup>9</sup>

Diretor da Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira da Câmara dos  
Deputados

**ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO**<sup>10</sup>

Consultor-Geral de Orçamento, Fiscalização e  
Controle do Senado Federal

---

<sup>9</sup> Elaboração: Eber Zoehler Santa Helena, Eugênio Greggianin, Mário Luiz Gurgel e Túlio Cambraia;

<sup>10</sup> Elaboração: Vincenzo Papariello Junior.



**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD